

RENDSZERVÁLTOZÁSOK AZ OKTATÁS FINANSZÍROZÁSÁBAN

EBBEN AZ ÍRÁSBAN A RENDSZERVÁLTOZÁST követően a közoktatás finanszírozásában bekövetkezett változásokat elemezzük keresve a mögöttük meghúzódó oktatáspolitikai érdekeket, célokat, motivációkat.

Újraolvasva a „Csak reformot ne...” című, Lukács Péter és Várhegyi György által szerkesztett, „Szakértők az iskola megújulásáról” szóló 1989-es könyvet a hazai közoktatás megújulásának három kiemelkedő (oktatáspolitikai) célját lehet azonosítani: az önkormányzatiságot, a pluralizmust és az autonómiát.

Mennyire valósult ez meg az elmúlt 20 év alatt? És miért tapasztalható elbizonytalanodás ezeket az elveket illetően a rendszerváltás után 20 évvel?

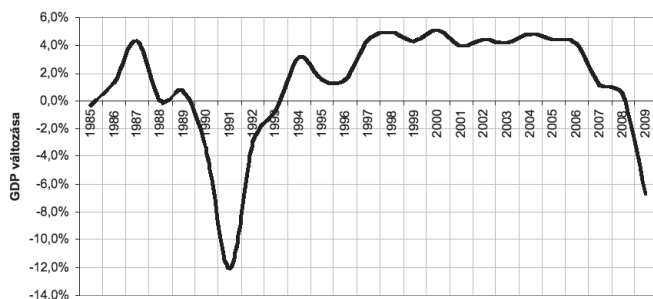
A rendszerváltás után – az oktatás környezete

Mielőtt a konkrét kérdés elemzésére térnénk, érdemes a hazai gazdasági és demográfiai helyzet rendszerváltás utáni alakulására rövid pillantást vetnünk.

A rendszerváltás nyomán összeomlott az államszocialista gazdaság, amely átstrukturálódásának nagyobbik része lényegében a 90-es évek közepéig, végéig tartott (de napjainkig sem fejeződött be). Ebben az átstrukturálódásban meghatározó szerepe volt a külföldi tőke beáramlásának. Az újraalakuló gazdaság jelentősen exportorientált, úgy is fogalmazhatunk, hogy „összeszerelő gazdaság” lett, amelynek teljesítményét nagy nemzetközi cégek export termelése dominálja, s ennek következtében jelentős az ország kiszolgáltatottsága a nemzetközi gazdasági folyamatoknak.

A gazdasági növekedés végül is csak a 90-es évek végére indult meg, (amit azután napjainkban, a 2000-es évek első évtizedének második felében, a nemzetközi gazdasági válság nyomán ismét megtorpanás követett).

1. ábra: A GDP éves változása, 1985–2009



Forrás: Statisztikai Évkönyv 2005 és www.mnb.hu



A rendszerváltásnak számos következményét nem lehetett előrelátni. Nem látta senki előre a gazdaság ilyen mértékű visszaesését, a munkanélküliség majd a gazdasági inaktivitás ilyen mértékű növekedését, s a jövedelmek ilyen mértékű csökkenését, s ilyen lassú újránövekedését.

1. táblázat: Reálkeresetek növekedése százalékban

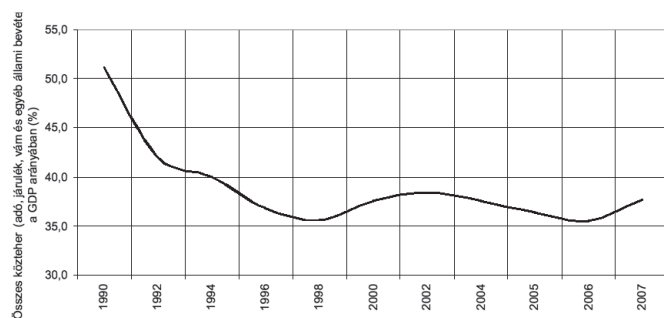
Ország	1990–1995	1996–2000	2001–2005
Bulgária	-54,1	-9,6	8,7
Csehország	-6,7	18,3	20,8*
Lengyelország	-26,1	25,3	6,7
Románia	-29,9	-12,0	30,4*
Szlovákia	-21,9	7,6	31,1
Magyarország	-21,8	7,3	38,7

* 2001–2004

Forrás: Stark (2007).

Magyarországon a rendszerváltás utáni, új polgári rend „koraszülött jóléti rendszerként” jött világra, azaz mint a poszt szocialista országokban általában gazdasági fejlettségünkhöz képest viszonylag kiterjedt jóléti rendszert örököltünk, és a rendszerváltást követő első időszakban sem változott ez jelentősen.¹ Ez a közkiadások magas szintjével járt együtt, ami nagyméretű árnyékgazdasággal, s viszonylag alacsony adó- és társadalombiztosítási bevétellel párosult, ami egy ördögi körhöz vezetett: minél magasabbak lettek a vállalatok közterhei, annál többen választották a törvények megkerülését, ami növelte a költségvetés hiányát. Emiatt növelni kellett az adókat és így tovább (Nagy 2001). Minderre még ráakodik a választások előtti ígéretések és osztogatások hatása, amit azután visszafogások követnek. Ennek a meg-megújuló ördögi körnek a megszorító elemei az elhíresült Bokros csomag, vagy legújabban a Bajnai csomag. Végül is mindezek nyomán alakult ki az állam(háztartás)j bevételek és kiadások elmúlt közel két évtizedes hullámvasútja.

2. ábra: A közterhek arányának alakulása a GDP-hez viszonyítva, 1990–2007



Forrás: Stark (2007).

¹ Kornai János írta: Magyarország az államszocializmus idején „koraszülött jóléti állammá vált”, s a rendszerváltást követő első időszakban sem változott ez a tendencia (Kornai 1994).

A rendszerváltás sokak számára csalódásokkal járt. Miközben mindenki a meglévő jóléti intézmények kiszélesítését várta, azoknak éppen a szűkítésére volt szükség, miközben mindenki a gazdaság fellendülését várta, a korszerűtlen gazdaság átstrukturálódása a jövedelmek visszaesését, a munkapiac beszűkülését eredményezte. Mindez együtt járt számos társadalomdeformáló folyamattal, mint pl. a state capture,² a klientúra toborzás,³ a piszokgyűjtő mechanizmusok.⁴

A következményeket így fogalmazza meg Mihályi: „Az 1989 után felnőtté vált nemzedék, a mai 20-as és 30-as korosztály fiataljai, az iskolában a csalásra, a felnőttéletben a potyautas magatartásra, a közteherviselés alóli kibújásra, a kiskapuk kihasználására szocializálódtak. Természetesnek tekintik, hogy teljes mértékben vagy részben illegális módon dolgoznak és dolgoztatnak másokat. Nem adnak és nem kérnek számlát, és az sem érdekli őket, hogy mindez milyen következményekkel jár” (Mihályi 2008).

Minden negatívuma ellenére nyilvánvaló, hogy a rendszerváltásnak nincs alternatívája, s az ma már értelmetlen vita, hogy lehetett-e volna másként, más forgatókönyv mellett megvalósítani.

A rendszerváltást követően a hazai demográfiai helyzetet az élveszületések számának csökkenése, majd tartós alacsony szintje jellemzi. Tegyük hozzá, hogy részint az alacsony termékenységi szint egyáltalán nem ritka az ország történetében, (a 60-as években a magyar termékenység volt a legalacsonyabb a világon). Részint pedig ma nem Magyarországon legrosszabb a helyzet a termékenységet tekintve, hiszen a 2000-es évek elején a hazainál alacsonyabb volt a termékenység a poszt szocialista országok egy részében, de többek között a dél-európai országokban (Görögország, Olaszország, Spanyolország) is.

A posztoszocialista országok termékenységi helyzetének okait leginkább két elmélettel szokták magyarázni. A gazdasági, társadalmi krízis hipotézis szerint a háztartások jövedelmének visszaesése, és a családtámogatások csökkenése arra ösztönzi az embereket, hogy életszínvonaluk megőrzése érdekében – ideiglenesen vagy vég-

2 Az ún. state capture, amelynek lényege az, hogy a törvényeket, rendeleteket, előírásokat a vezető bürokraták korrumpálásával, vagy nyomásgyakorlással formálják. „Az átmenet során meg lehetett figyelni, hogy nagyhatalmú vállalatok vezetői összefoghatnak az uralmon lévő politikusokkal és az állam főtisztviselőivel annak érdekében, hogy az intézményeket úgy alakítsák ki, hogy járadékokra tehesenek szert, vagyis »megvehessék az államot«.” (Nagy 2001.)

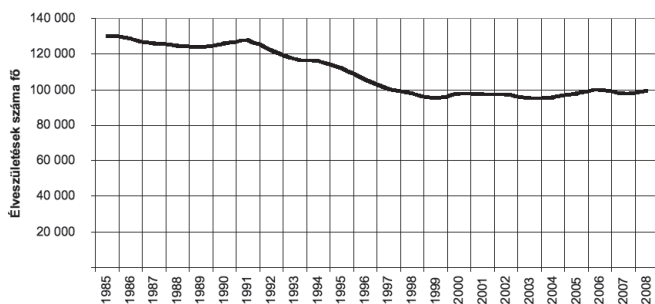
3 A rendszerváltás után mindegyik kormány meg akarta teremteni az új középosztályt – a maga középosztályát –, ugyanis ennek jelszava mögött a pártok klientúrájának előnyben részesítése, s ezen klientúrák harca zajlik. A posztiszocialista országokban a privatizálás volt a klientúráteremtés egyik legdominánsabb eszköze. Az ennek nyomán létrejött „új középosztály”, amelyet hatalmas jövedelemkülönbség választ el az elszegényedett és részben munkanélküli „alsó osztályoktól”, amely sajnos a társadalom többségét teszi ki (Nagy 2001).

4 A posztoszocialista országok rendszerváltás utáni fejlődésének szembevető sajátossága a „piszkogűjtő mechanizmusok” kialakulása, amelynek lényege az egyes versengő pártok klienshálózatainak együttműködése. A választások után a törvénytörő ügyekben az ellenfelek együttműködési megállapodást köthetnek, mivel mindkét oldal elég „piszkos ügyet” ismer a másiktól ahhoz, hogy biztonságban érezhesse magát. „A „piszkogűjtő mechanizmus nemcsak a politikai pártok között működik, hanem a hivatalos vezetőinek az apparátusának a kiválasztásában is: ahhoz hogy megbízzanak valakiben, elég piszkos ügyet kell tudni róla. Az ilyenfajta politikai együttműködésben is van ellenőrzés és kiegyensúlyozás, de az a bűnök és szegyenletes ügyek eltitkolásán, illetve kölcsönös elnézésén alapul. Ha ehhez még hozzájárul a sajtószabadság és a bíróságok függetlenségének a korlátozása, akkor annak nagyon súlyos következményei lesznek egy valóban demokratikus rendszer kialakulására.” (Nagy 2001.)



legesen – elhalasszák a gyermekvállalást. A másik az előbbihez hasonló elképzelés, a gazdasági bizonytalanság teóriája, amely nem a jövedelmek csökkenésére, hanem azok kiszámíthatatlanabbá válására helyezi a hangsúlyt, ezt okolva a gyermekvállalás elhalasztásáért (Husz 2006).

3. ábra: Az élveszületések száma, 1985–2008



Forrás: *Demográfiai évkönyv 2007*, és www.ksh.hu

Fontos megjegyezni, hogy a termékenység csökkenése a társadalmi, gazdasági fejlődéssel természetes, s egy harmadik, széles körben elfogadott népesedési elmélet, a demográfia átmenet elmélete⁵ alapján nincs okunk azt gondolni, hogy a jelenlegi termékenységi szintek jelentősen el fognak mozdulni, (sőt számos társadalmi tényező inkább a további csökkenést valószínűsíti).

Rendszerváltások a közoktatás finanszírozásában

A rendszerváltást követően éppen húsz évvel jelentette be az oktatási miniszter – igaz, csak egy napilap interjú keretében –, hogy nélkülözhetetlen az állam szerepének megerősítése. Mint nyilatkozta az állam szerepének erősítésére „két területet jelölünk meg, mint Magyarország számára közép- és – nagy valószínűség szerint – hosszú távon is követendő irányt: az egyik az oktatás, kultúra, innováció, a humán erőforrás, a tehetség kibontakoztatásáé, a másik a zöld szociáldemokrácia, vagyis az alternatív energiaforrások kiaknázása, a környezettudatos gondolkodás minél szélesebb körben való elterjesztése” (Népszava 2009. 02. 23.). Ezzel összefüggésben a nyilatkozó hivatkozik az Oktatási Kerekasztalra is,⁶ pedig a Zöld könyv csak mint egy elvetett alternatívaként említi meg az állam szerepének növelési lehetőségét. Tegyük hozzá persze, hogy a Zöld könyv is az „önkormányzati rendszer és feladatellátási kötelezettség” alapvető átalakítását, s a kistérségi szint létrejöttét, szerepének megerősítését szorgalmazza.⁷

⁵ Lásd erről például Polónyi & Timár (2006).

⁶ „A közoktatásban pedig elindult az Új Tudás Program, az elmúlt másfél évtized legátfogóbb közoktatási korszerűsítési programja, amely az Oktatási Kerekasztal (OKA) eredményes munkáján alapul, és amelyet lépésről lépésre hajtottunk, illetve hajtunk végre.” (Népszava 2009. 02. 23.)

⁷ A Zöld könyv „Az iskolaügy intézményrendszere, finanszírozása.” című fejezetének ide vágó javaslata így hangzik: „Az iskolák közötti jelentős kiadáskülönbségek enyhítésére, a leszakadó térségekben működő és/vagy hátrányos helyzetű tanulókat nagy arányban tanító oktatási intézmények finanszírozási feltételeinek

Lényegében mind a miniszter mind az Oktatási kerekasztal a hazai közoktatás legjelentősebb kudarcát, az esélyegyenlőség akadályát abban látja, hogy az közoktatás jelenlegi települési önkormányzati dominanciájú fenntartói szerkezetben és a jelenlegi finanszírozási tehermegosztásban nem képes megbirkózni a települések különböző szocio-ökonómiai háttérének és az önkormányzatok anyagi lehetőségeinek különbségeivel.

Mind a miniszter,⁸ mind a kerekasztal⁹ egy fokozatos átmenetre gondol, amely azonban az önkormányzati törvény módosítását igényli.

Olyan tehát, mintha megbukott volna a közoktatás önkormányzati feladatrendszerként történő működtetése, vagy legalábbis az eddigi települési önkormányzati feladatként történő működtetése.

A szemléletváltozás jobb megértése végett tekintsük át a közoktatás-financezírozás rendszerváltás utáni történetének néhány fontosabb mozzanatát.

A intézményrendszer pluralizmusának kialakulása

A rendszerváltás nyomán, az oktatási rendszerben több, rendkívül jelentős változás következett be, részint az önkormányzati rendszer kialakulása, s törvényi sza-

javítására tartósan csak az önkormányzati rendszer és feladatellátási kötelezettségek alapvető átalakítása mellett van lehetőség jelentős költségvetési többletráfordítás nélkül. Az átalakításnak kétféle lehetséges útja van: 1. a közoktatási feladatellátási kötelezettség kivétele az önkormányzati feladatok közül, központi feladatellátási kötelezettséggel és a közoktatásnak közvetlenül a központi költségvetési forrásokból történő finanszírozásával. Mivel az OKA e megoldást nem támogatta, javaslataink a másik lehetséges megoldáson alapulnak, amelyben 2. fennmarad a decentralizált, önkormányzati közoktatási feladatellátási kötelezettség. A decentralizált rendszer fenntartása esetén azonban a hatékony önkormányzati közoktatás-fenntartás előfeltétele, hogy erős középszintű önkormányzati szint, a kistérségi önkormányzati szint jöjjön létre, és ehhez rendeljék a közoktatási feladatellátási kötelezettséget” (Fazekas 2008:247).

8 A miniszter szerint: „A gyakorlati megvalósítás előkészítésére öt alaptételt dolgoztunk ki, ezeket javasoljuk most megvitatásra. Első alaptétel: Magyarországon szükség van állami fenntartású iskolákra azért, hogy a közoktatásban csökkenjenek az esélykülönbségek. Ezek kiegyenlítésére ma kizárólag az állam képes. Kettő: az állami iskolák nem rendeletileg, hanem tárgyalások útján, fenntartó-csere révén jönnek létre minden egyes olyan iskolafenntartóval, amelyik szükségét érzi, vagy lehetőséget lát arra, hogy iskoláját a továbbiakban az állam gondozza, és ezt kezdeményezi. Ugyanakkor az állam is kezdeményezhet ilyen tárgyalásokat. Három: az oktatás az ország állami iskoláiban egységes tanrend, egységes tananyag alapján történne. Ez a jelenlegi kimeneti pontokat – kötelező érettségit – szabályzó szisztéma fenntartása mellett az állami iskolákban az odavezető utat is nagyon világosan és egységesen szabályozza. Négy: az állami iskolákban közalkalmazottak dolgoznak, a tanárok az államtól kapják a fizetésüket. Értelemszerűen a munkáltató az iskola igazgatója, de az állam gyakorolja az alkalmazási jogokat, alakítja ki a feltételeket. Öt: az állami iskolák létrejötte semmilyen módon nem befolyásolja a jelenlegi iskolafenntartók belső működését. Az önkormányzati iskola, ha önkormányzati iskola akar maradni, akkor úgy működik, ahogy eddig, akárcsak az alapítványi vagy az egyházi is” (Népszava 2009. 02. 23.).

9 Az Zöld könyv szerint: „Javasoljuk, hogy középtávon (négy-öt év alatt) az önkormányzati rendszer átalakítását követően a közoktatási feladatellátási kötelezettség kerüljön át települési önkormányzati szintről kistérségi (önkormányzati) szintre. A helyi oktatáspolitikai döntések megalapozásához, a helyi oktatási, foglalkoztatási és finanszírozási döntések összehangolásához javasoljuk a kistérségek szintjén kistérségi oktatási tankerületek létrehozását – széles hatáskörrel rendelkező, választott oktatási vezető irányításával. A kistérségi iskolafenntartás azzal az előnnyel jár, hogy a kistérségek jövedelemtermelő képességében mutakozó különbségeket inkább ki lehet egyenlíteni nagyobb önkormányzati egységek szintjén, a kistérségi iskolafenntartás ugyanakkor megőrzi a decentralizált rendszerek előnyeit, a felhasználók igényeinek, a helyi költségkülönbségeknek a figyelembevételét” (Fazekas 2008:247).



bályozása, részint az oktatási intézményalapítás pluralizmusának kialakulása.¹⁰ Az 1985. évi oktatási törvény rendszerváltás utáni, 1990. évi módosítását követően, valamint a vallás- és lelkiismereti törvény elfogadása nyomán lehetővé vált a magán – s azon belül az egyházi – oktatási intézmények alapítása, a köz és a magánszféra elkülönülése ismét létrejött.¹¹

A hazai oktatási rendszer fenntartók szerinti megoszlásának változását a kilencvenes évektől a magán-, azaz a nem állami és nem önkormányzati oktatás növekvő térnyerése jellemzi. Az ilyen, nem közösségi fenntartású iskolák aránya 1993 és 2007 között 3,2 százalékról 11,4 százalékra, ezen belül az egyházi iskoláké pedig 2,5 százalékról 5 százalékra nőtt. A tanulók aránya a magániskolákban jelentősebben: 2,1 százalékról 7,3 százalékra emelkedett.

A középiskolai oktatásban magasabb a magániskolák tanulóinak aránya. 2007-ben a szak(munkás)iskolai tanulóké 14 százalék, a szakközépiskolák tanulóinak 15 százaléka, a gimnazistáknak pedig több mint 22 százaléka nem állami, illetve önkormányzati iskolában tanult. A tanulók aránya az egyházi szakiskolákban 2,9 százalék, a szakközépiskolákban 2 százalék, a gimnáziumokban pedig 17 százalék volt.

2. táblázat: Az általános iskolai, a gimnáziumi és a szakközépiskolai tanulók megoszlása fenntartók szerint (nappali tagozat)

	Települési önkormány- zati	Megyei ön- kormányzati	Központi	Egyházi	Alapítvány, természetes személy a fenntartó	Egyéb	Összesen
Általános iskolai tanulók							
1993	96,0	0,5	1,3	1,9	0,2	0,0	100,0
1998	93,0	0,7	1,4	4,1	0,7	0,2	100,0
2004	87,5	4,3	2,3	4,5	1,0	0,5	100,0
2007	89,9	1,5	1,4	5,5	1,3	0,5	100,0
Szakközépiskolai tanulók							
1995	62,6	30,2	2,5	0,7	3,5	0,5	100,0
1998	60,4	29,7	2,6	1,1	5,2	1,0	100,0
2004	48,8	34,1	3,0	2,0	8,2	3,8	100,0
2007	52,3	30,6	2,8	1,9	9,4	3,0	100,0
Gimnáziumi tanulók							
1995	74,7	10,6	3,3	9,9	1,5	0,0	100,0
1998	70,0	12,1	3,4	12,3	1,8	0,3	100,0
2004	58,8	16,4	3,7	16,5	3,7	1,0	100,0
2007	58,5	15,4	3,3	17,0	4,9	0,8	100,0

Forrás: Saját számítás a Statisztikai tájékoztató Oktatási Évkönyv 1995 és 1998, valamint a Oktatásstatisztikai évkönyv 2007/2008 Budapest 2008 alapján.

A közösségi (public) a nem állami, nem önkormányzati iskolák alternatíváját jelentő non-public iskolák az általánosan elfogadott pedagógiai normák szerint kedvezőbb

¹⁰ Lásd erről pl. *Sáska (2002)*.

¹¹ Részletesebben lásd pl. *Polónyi (2004b)*.

helyzetben vannak. Az egyházi iskolák valamivel kisebbek, mint az önkormányzati intézmények, a többi magániskola pedig jelentősen kisebb, lényegében fele, harmad akkora. Az egy pedagógusra jutó tanulói létszám szintén a nem egyházi magániskolákban a legalacsonyabb.

Az iskolafenntartás korábbi állami monopóliumának felbomlása növelte az oktatási intézmények programjainak kínálatát. Egyfelől a közösségi-önkormányzati fenntartású iskolákban a pedagógiai programok tartalma iskolai szinten a tantesület döntésétől függ, másfelől pedig a nem-közösségi, egyházi, alapítványi, egyesületi iskoláknál a maguk világnézete és pedagógiai felfogása, valamint a vállalkozási szempontok tisztábban jelentkezhetnek. A másodiknak említett iskolafenntartói csoport sem egynemű. Főként a világnézeti szempontból szervezett, de egy-egy magán középiskolát nagyjából a középrétegek, a jobb anyagi helyzetű társadalmi rétegek gyermekei keresik. Főleg a magánkézben lévő szakképző intézmények tanulóit az alsó középosztályból, vagy ez alatti rétegekből rekrutálja. Az iskolafenntartás és a pedagógiai programok – a kor ideológiája szerint – sokszínűsége az erő és érdekviszonyokat világosabbá tette, másképpen, a közműveltség megszerzésében korábban meglévő esélyegyenlőség szétporladt. Paradox helyzet jött létre: a bukott rendszer egyenlőség teremtő célja a rendszerváltás után is legitim maradt, azonban a kikényszerítésének totális hatalomgyakorláshoz kapcsolódó eszközrendszerre már nem. Következésképpen a versenyelvű piacgazdaság és a hatalommegosztás rendszerének berendezkedése legitim, de különbségnövelő dinamikája, mely eleve egyenlőtlenséget hoz létre, már nem. Ez a gondolati-ideológiai bizonytalanság a finanszírozás terén is kimutatható.

Az oktatási törvény finanszírozási elemeinek változása

Az 1990. évi LXV. – az önkormányzatokról szóló – törvény az oktatásellátás felelősségét a helyi önkormányzatokra ruházta, s ehhez átadta a korábban állami tulajdonú közoktatási létesítmények tulajdonjogát, szinte valamennyi iskola a helyi társadalom érdekeit képviselő önkormányzatok kezébe került.

A közoktatási törvény alapján a helyi önkormányzatoknak¹² az oktatási feladatot saját intézmények fenntartásával – vagy más iskolafenntartókkal kötött közoktatási megállapodás keretében – kell ellátniuk, oly módon, hogy a közoktatási törvényben előírt tandíjmentes képzést lakosságuk részére biztosítsák.

A központi szinten mutatkozó állapotot jól mutatja az a tény, hogy az oktatás rendszerét korábban egységesen szabályozó 1985. évi I. az oktatásról szóló törvényt iskolatípusokra bontják 1993-tól a közoktatást, a szakképzést és a felsőoktatást más-más törvény szabályozza,¹³ megteremtve e három terület egymástól eltérő fej-

12 A helyi önkormányzat köteles gondoskodni az óvodai és általános iskolai nevelésről és oktatásról. A megyei önkormányzat pedig a közép- és szakiskolai ellátásról, a felnőttoktatásról és az alapfokú művészetoktatásról.

13 1993. évi LXXX. törvény a felsőoktatásról, 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról, 1993. évi LXXVI törvény a szakképzésről.

lődésének és finanszírozási rendszerének törvényi lehetőségét. Figyelmünket a továbbiakban főként a közoktatásra fordítjuk.

Az önkormányzati és iskolai autonómia eszméje szerint mély-decentralizáció jött létre, amelynek következtében a helyi társadalomban és az iskolákban korábban visszaszorított érdekek megvalósulhattak: új iskolák jöttek létre, új iskolatípusok, felgyorsult és ezzel együtt könnyebb lett az érettségi megszerzése, mely a korábbi minőségiről alkotott kép átrajzolásához vezetett.¹⁴ Ezt a növekedést az SZDSZ vezetésű oktatási kormányzat támogatta és az állam finanszírozási garanciát vállalt azzal, hogy a tankötelezettsége 16-ról 18 éves korra emelte.¹⁵

A finanszírozás rendjének változásai a törvényben

Az 1990-ben, a rendszerváltás első perceiben elfogadott önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény) meghatározza a helyi önkormányzatok feladatait. Ezen feladatok ellátására szolgáló pénzeszközök finanszírozásának három fő forrása van:

1. Központi költségvetési támogatások – amelyek meghatározó része normatív támogatás.¹⁶

2. Megosztott és/vagy átengedett adóból és más fizetési kötelezettségből származó (köz)bevételek, amelyek valamely, az államháztartás részére központilag előírt fizetési kötelezettségből való – meghatározott mértékű – helyi önkormányzati részesedést jelentenek. Ezek a közterhek tipikusan adók, de előfordulhatnak más fizetési kötelezettségek is (pl. illeték, járulék, hozzájárulás).

3. Saját jogú bevételek, amelyek helyi adók, működési bevételek, helyi önkormányzati vagyonból fakadó bevételek, ill. kölcsönbevételek. (A helyi önkormányzat hirtelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki.)

Az önkormányzatokról szóló törvény az oktatásellátás felelősségét a helyi önkormányzatokra ruházta, s ehhez átadta a korábban állami tulajdonú közoktatási létesítmények tulajdonjogát. A hatályos 1993. évi LXXIX. a közoktatásról szóló törvény értelmében az állam a közoktatás feladatainak ellátásához hozzájárul, aminek mértékét az éves költségvetési törvényben kell meghatározni. A közoktatás finanszírozása tehát kétlépcsős. Az első lépcső az ahogyan a központi költségvetés az iskolafenntartókat finanszírozza, a második lépcső az, ahogyan az iskolafenntartók az iskolákat finanszírozzák.

A közoktatási törvény szerint „(1) A közoktatás rendszerének működéséhez szükséges fedezetet az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja, melyet a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja és a közoktatási intézmény más saját bevétele egészíthet ki. (2) A közoktatás feladatainak ellátását szolgáló költségvetési hozzájárulás összegét az éves költségvetési törvényben kell meghatározni”.¹⁷

¹⁴ Lásd erről *Sáska* (1991).

¹⁵ 1999-ben a közoktatási törvény módosítása az 1998/99 tanévtől (felmenő rendszerben) 18 éves tankötelezettséget vezetett be.

¹⁶ A normatíva vagy fejkvóta voltaképpen technikai szám, mert az önkormányzatok elvileg az ennek alapján kiszámított összeget bármire fordíthatják, el is vehetnek belőle, de önálló forrásaikból ki is egészíthetik.

¹⁷ Közoktatási törvény 118. §.

Az, hogy az állami, azaz a központi támogatásnak mennyinek is kell lennie a törvény szerint, az a törvény 1993. évi elfogadása óta többször változott.

A törvény első, az 1993. évi szövege szerint: „118 § (3) A költségvetési hozzájárulás összegének biztosítania kell az óvoda, iskola, alapfokú művészetoktatási intézmény, kollégium alapszolgáltatásainak ellátásához az 1. és 3. számú mellékletben meghatározottak szerint a feladatellátáshoz szükséges pedagógusok és egyéb közalkalmazottak, közalkalmazotti törvény szerinti illetményét, pótlékait és ezek járulékait”.

1995-ben – az államháztartási reform kapcsán – ezt (3) bekezdést azután hatályon kívül helyezték. Majd 1996-ban helyére a következő szöveg lépett: „(3) A központi költségvetés az állami szervek és a helyi önkormányzatok, valamint a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére az általuk fenntartott nevelési-oktatási intézmények működéséhez – a gyermek-, tanulói létszámot, valamint az ellátott feladatokat figyelembe véve – normatív költségvetési hozzájárulást biztosít”.

Ugyanakkor azonban bekerült egy új bekezdés is ebbe a szakaszba, amely garantálni igyekszik az állami támogatás arányát: „(4) A helyi önkormányzatok részére biztosított mindenkor éves normatív költségvetési hozzájárulások összege nem lehet kevesebb, mint a tárgyévet megelőző második évben a helyi önkormányzatok által a közoktatásra fordított teljes kiadások – csökkentve a felhalmozási és tőkejellegű kiadások és az intézmények működési célú bevételei, valamint a központosított előirányzatok összegével – nyolcvan százaléka. A normatív hozzájárulások összegének el kell érniük az előző évi normatív hozzájárulások összegét...”. Majd 1999-ben a nyolcvan százalékot kilencvenre emelték.

2003-ban azután az utolsó mondat úgy módosult, hogy: „A normatív hozzájárulások összegének el kell érniük az előző évi normatív hozzájárulások összegét”. (Tehát kimaradt belőle az egyéb állami támogatásra történő utalás.)

2004-ben ismét módosult a bekezdés szövege: „a helyi önkormányzatok részére biztosított normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegének el kell érnie az előző évi normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegét ...”.

2005-től végképp relativizálódik a szöveg azzal, hogy belekerül az ellátottak számára és a költségekre való hivatkozás: „a helyi önkormányzatok részére biztosított normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegének – az ellátottak létszámához és a költségekhez viszonyítva – el kell érnie az előző évi normatív hozzájárulások és egyéb támogatások együttes összegének szintjét”.

Végül 2007-től hatályon kívül helyezték ezt a mondatot. Ezzel lényegében megbukott az oktatáspolitikai erőfeszítése a közoktatás központi állami támogatási hányadának garantálására.

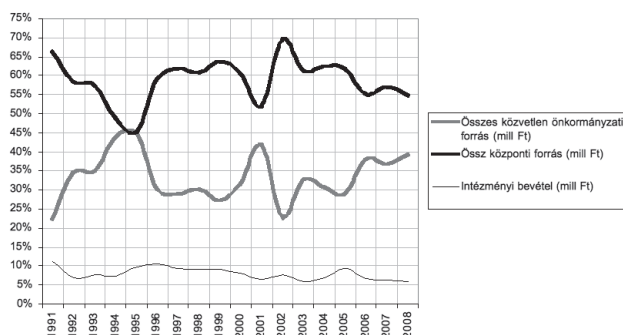
A központi és a helyi finanszírozás együttmozgása

Minthogy a központi finanszírozás normatívája ágazati jellegű, az önkormányzati oktatás finanszírozás pedig a teljes önkormányzati finanszírozás csupán egy ele-



me, következésképpen a közoktatásra formálisan kapott összeg mértékének megfelelően többet vagy kevesebbet tesz hozzá az iskolafenntartó önkormányzat. Ezt mutatja a tükörfinanszírozás képe is (4. ábra).

4. ábra: A közoktatás támogatásának forrásmegoszlása



Adatok forrása: OKM.

A központi források aránya a kilencvenes évek közepén (1995-ben) volt a legalacsonyabb, amikor a közoktatás teljes költségeinek mindössze 45–50 százalékát fedezte, ez a részarány az ezredfordulón 65 százalékra emelkedett, majd ismét lecsökkent, s a 2002-es közalkalmazotti béremelés után 70 százalék körülire megemelkedett, s azóta ismét csökkenőben van.

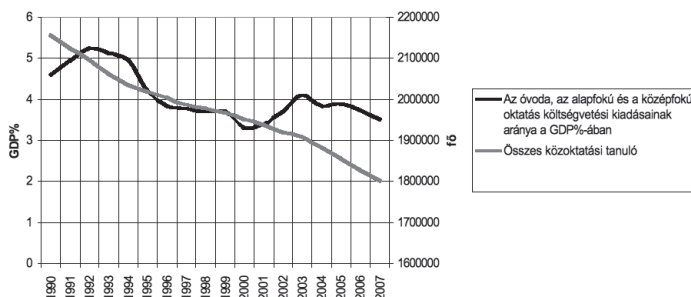
Az elmúlt húsz esztendőben az egymást követő kormányok eltérően állapították meg az állami hozzájárulás arányát. A rendszerváltást követően a kormányok folyamatosan csökkentették a hozzájárulás arányát, ami a minimális arányt az 1994-es kormányváltás után az államháztartási reform (népszerűbb nevén Bokros-csomag) nyomán érte el. Az 1998-as kormányváltás kisebb növekedést hozott, amit a ciklus végén visszaesés követ. A 2002-es kormányváltás igen jelentős növekedést hoz, amit azután kisebb csökkenés és stagnálás követett. A 2006-os kormányváltás ismét csökkenést hoz, majd az azóta eltelt időszakban, 2006–2007–2008-ban az állami hozzájárulás 55–60 százalék körül alakult.

Természetesen az önkormányzati saját forrás aránya az állammal ellentétesen alakul. A kilencvenes évek közepén valamivel több mint 40 százalék volt, ami a 2000-es évek elejére 25 százalék alá csökkent, majd 2007–2008-ban 35–40 százalék között alakult. A közoktatási intézmények saját bevétele – amely az államháztartási törvény értelmében a fenntartói (tehát ez esetben önkormányzati) hozzájárulásának minősül – nagyjából 8–10 százalék körül alakult, mindvégig.

A GDP-hez viszonyított közoktatási kiadások (5. ábra) esetében is jól azonosítható az 1995. évi államháztartási reform, valamint a 2002-es kormányváltást követő (közalkalmazotti béremelés miatti) támogatásnövekedés. Egyértelműen látszik a kormányzati szándék, hogy a tanulólétszám csökkenést a támogatásmérséklés is kövesse. A 2002-es közalkalmazotti béremelés ugyan megemelte a támogatási szintet, azonban a támogatásmérséklés ezt követően is folytatódott, de magasabb

finanszírozási szinten, melynek a fenntartása – itt nem tárgyalandó – politikai és pénzügyi következményekkel jár.

5. ábra: Az óvoda, az alapfokú és a középfokú oktatás költségvetési kiadásainak aránya a GDP százalékában és az összes közoktatási tanulólétszám, 1990–2007



A adatok forrása: Oktatási évkönyvek alapján saját számítás.

A finanszírozási rendszer elemeinek változásai aligha mondható, hogy egy irányba mutat. Hol az önkormányzatiság (ti. az önkormányzatok saját hozzájárulásának növelése), hol a központosítás (ti. a központi hozzájárulás növelése) került előtérbe. Úgy tűnik, hogy minden választási ígéret meglendíti a központosítási törekvést, s minden új kormány belépése visszaszorítja azt. A pártok oktatáspolitikájában mindig a központi kezdeményezések kapnak nagyobb hangsúlyt, hiszen ezzel lehet az aktív, erős, határozott, javítani akaró kormányzat képét kialakítani, s ezzel lehet választókat nyerni. Kihhasználva a helyi, önkormányzati költségvetési harc kerülésének szándékát. A választások után az ígéretek egy részét be is tartják, később azonban az államháztartás racionalizálási törekvései miatt az oktatásra szánt források csökkentésére kerül sor, s vele ismét az önkormányzatiság, s az önkormányzati teherviselés növelésének retorikája.

A nem állami, nem önkormányzati fenntartók

A nem állami, nem önkormányzati (azaz a non public) iskolafenntartók finanszírozásáról a törvény 1993-as szövege még úgy rendelkezett, hogy csak a közoktatási megállapodással bíró fenntartóknak jár költségvetési támogatás,¹⁸ majd 1996 óta maradt el a közoktatási megállapodás szükségessége.¹⁹ A normatív támogatás feletti rész biztosítása éppen úgy az iskolafenntartók feladata, mint az önkormányzatoké.

Ez a közoktatási finanszírozás a harmadik köztársaság első felében – az alkotmányos előírásoknak megfelelően – szektorsemleges (azaz független a fenntartótól),

18 118. § (4) Költségvetési hozzájárulás jár a) a helyi önkormányzatoknak és az állami költségvetési szerveknek; b) más intézményfenntartóknak, ha az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást közoktatási megállapodás keretében látják el.

19 118. § (3) A központi költségvetés az állami szervek és a helyi önkormányzatok, valamint a nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére az általuk fenntartott nevelési-oktatási intézmények működéséhez – a gyermek-, tanulói létszámot, valamint az ellátott feladatokat figyelembe véve – normatív költségvetési hozzájárulást biztosít.



mivel a normatívakkal az állam nem az intézményeket, hanem a tanulókat a fenntartótól függetlenül finanszírozza. Ez a rend 1998-ban bomlott fel.

Az egyházak, főként a római katolikus egyház nagy erőfeszítéseket tesz a volt egyházi oktatási ingatlanok visszaigényléséért, újabb oktatási intézmények alapítása céljából. Erőfeszítései arra is kiterjednek, hogy az oktatási költségek mind nagyobb részét a költségvetés biztosítsa. Kezdetben ugyanis csak azok az egyházi iskolák kaptak normatív támogatás feletti kiegészítést, amelyek az önkormányzatokkal a kötelező feladatokat önként magukra vállalva közoktatási megállapodást kötöttek. Később az Oktatási Minisztérium az önkormányzatoktól függetlenül egyre több egyházi oktatási intézménnyel kötött ilyen megállapodást, és jelenleg már valamennyi hozzájut a kiegészítő támogatáshoz.

A korábbi szektorsemleges finanszírozást ugyanis módosította az 1998 évi vatikáni megállapodás kodifikálása.²⁰ Ezzel a kormány elfogadta az „egyenlő finanszírozás” olyan értelmezését, amely szerint az egyházi iskolák tanulóit a szektorsemleges állami normatívákon túl egy olyan kiegészítő támogatás is megilleti, amely megfelel az önkormányzati iskolák által saját fenntartójuktól kapott kiegészítő támogatások átlagával.²¹ Azonban másfajta, a non-public szférába működő iskola-fenntartók ebből nem részesülhettek.

Az automatikus központi kiegészítő normatíva bevezetésével az egyházi intézmények váltak a közoktatás legbiztonságosabban finanszírozott intézményeivé, miután működésüket teljes egészében a költségvetés fizeti.²² Miközben az önkormányzatok a gyermeklétszám csökkenése miatt a normatív állami támogatás mellé csak komoly erőfeszítésekkel tudnak kiegészítő támogatást nyújtani iskoláiknak, aközben az egyházi iskolák fenntartói a kiegészítő támogatást is a költségvetésből kapják meg. E politika közgazdasági következménye az lett, hogy miközben az ön-

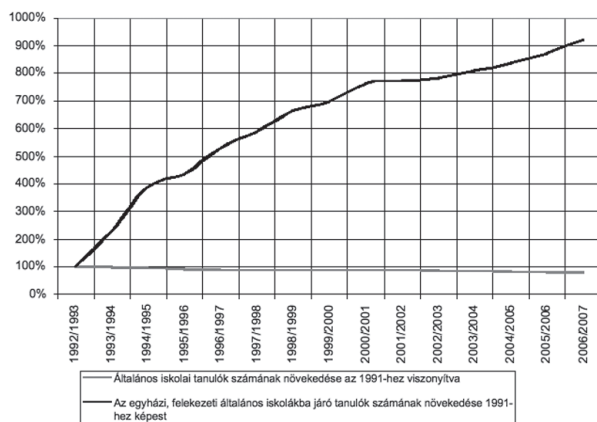
20 Ezen okok elemzése túlnyúlik jelen írás keretein, de nyilvánvalóan szerepet játszott benne a Horn-kormány (illetve vezetőjének) azon – utólag tévesnek bizonyult – hite, hogy ezzel megnyerheti kormányának az egyház támogatását.

21 Meg kell említeni, hogy a kiegészítő támogatás bevezetésének indokai között – a Vatikáni megállapodás mellett – az Alkotmánybíróság 1997. áprilisi állásfoglalását is hangsúlyozni szokták, amely szerint „a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (...) alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy az állam vagy a helyi önkormányzat az egyházi jogi személyek által fenntartott közoktatási intézmények működéséhez a hasonló állami és önkormányzati intézményekével azonos mértékű költségvetési támogatáson kívül olyan arányú kiegészítő anyagi támogatást nyújtson, amilyen arányban ezek az intézmények állami vagy önkormányzati feladatokat vállaltak át.” Ebből az állásfoglalásból azonban nem következik semmilyen automatikus központi költségvetési támogatás. Itt arról van szó, hogy ha feladatátvállalás történik, akkor – például közoktatási megállapodás alapján – az önkormányzat vagy esetleg a kormány (ha vele kötött megállapodást) az alapján nyújt kiegészítő támogatást.

22 Ez könnyen belátható. Hiszen, ha egy adott időszakban a központi normatívák részaránya (esetleg összege) csökken, akkor az önkormányzati intézmények fenntartói (az ellátási kötelezettség miatt) kénytelenek többet fordítani saját forrásaikból az intézményeikre. Miután azonban a kiegészítő támogatási norma az önkormányzati támogatások átlaga, így az egyházi intézmények számára e támogatás megnő. Ha a központi normatívák aránya a finanszírozásban megnő, ez magával hozhatja az önkormányzati saját ráfordítások csökkenését. Ezáltal a kiegészítő támogatás is csökken, de az első csatornán kapott (szektorsemlegesen minden tanuló után járó) támogatás biztosítja az intézmények működését. Lényegében az egyházak iskoláik teljes működési támogatását megkapják. Nem kényszerülnek arra, hogy saját forrásaikból hozzájáruljanak azok működéséhez. Egyébként e saját források jelentős része is állami támogatás (szja 1 százaléka, ingatlanmegváltás, egyéb támogatások), ami gyengíti a kiegészítő támogatás jogosultságának alapértét.

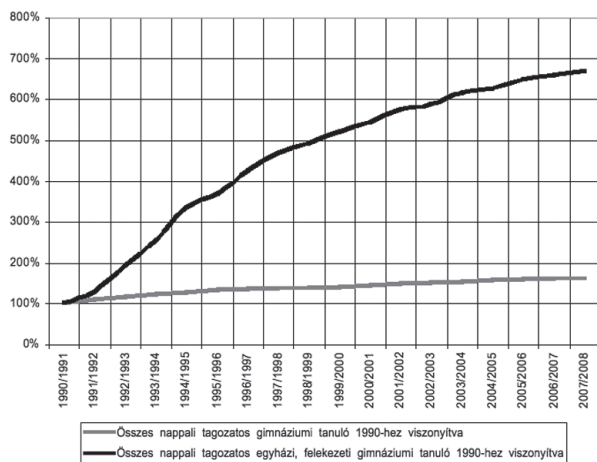
kormányzati és nem egyházi magánfenntartók saját támogatásukat csak kockázatokkal és gazdasági kényszerekkel tudják előteremteni – ami több-kevesebb racionalitásra kényszeríti az iskolafenntartókat –, közben az egyházak bármikor, bármilyen méretű intézménnyel bejelentkezhetnek teljes állami finanszírozásra. A laikus állam és világnézeti tekintetben kötött egyházak elválasztását jelentősen gyengítette a szocialista párti Horn kormány.

6. ábra: Az összes és az egyházi általános iskolai tanulók számának alakulása (1991 százalékában), 1992–2006



Forrás: OKM Statisztikai Osztály. Megjegyzés: Az adatokért köszönettel tartozunk Kozma-Lukács Judit osztályvezető asszonynak (OM Statisztikai Osztály).

7. ábra: Az összes és az egyházi gimnáziumi tanulók számának alakulása (1990 százalékában), 1991–2007



Forrás: OKM Statisztikai Osztály.

Ennek következtében állt elő, hogy míg az önkormányzati iskolák tanulóinak száma csökken, az egyházi iskoláké pedig növekszik. Noha a közoktatási törvény újabb

módosítása igyekszik lelassítani e folyamatot nehezítve az iskolák egyházaknak történő átadását.²³

Az oktatás pluralitásának hazai megvalósítása tehát nyilvánvalóan a világnézeti semlegesség torzulásának irányába hat, ráadásul az egyenlőtlenségeket is inkább növeli, mint csökkenti.

A hazai közoktatás finanszírozása és a hátrányos helyzetű települések

A mai magyar közoktatás-finanszírozás egyik súlyos politikai problémája az, hogy nem, vagy csak igen korlátozottan képes kezelni a fenntartó települési önkormányzatok gazdasági, területi különbségeit. Az általános iskolai feladatellátási helyek többsége, 51 százaléka az 5000 fő alatti településen működött 2005-ben. A gimnáziumi és szakközépiskolai feladatellátási helyek azonban jóval 10 százalék alatt voltak, azaz az alapfokú és a középfokú oktatás diszlokálódott, éppen a mély decentralizáció következtében. A települési önkormányzat iskolája csak a helyi igényeket követi, s az uralkodó jogi és gazdasági szabályok logikájához ésszerűen illeszkedve figyelmen kívül hagyja a településen kívüli szempontokat.

A kistépülési oktatás problémái nyilvánvalóak. A kistépüléseken a gyermekek számából adódóan alacsony létszámú kisiskolák működési költsége fajlagosan magasabb. Ezt jól mutatják az ÁSZ egyik vizsgálatának adatai (3. táblázat).

3. táblázat: Az egyes település típusok iskoláinak fajlagos költsége (2000)

Település típus (2000)	Egy tanulócsoporthra jutó kiadás (eFt/év)	Egy tanulóra jutó kiadás (eFt/év)
Fővárosi kerület	5437	225,4
Város 10 ezer lakos felett	4024	185,0
Város 10 ezer lakos alatt	4036	180,6
Község 1000 lakos felett	3233	165,0
Község 1000 lakos alatt	3497	280,6

Forrás: Jelentés az általános iskolai oktatás minőségének javítását szolgáló intézkedések ellenőrzésének tapasztalatairól 2002. június. Állami Számvevőszék.

A kistépülések önkormányzatainak önálló, a központtól független bevételei általában igen szűkösek. Ezeket a problémákat az oktatásfinanszírozás azzal igyekszik kompenzálni, hogy a kistépülések, illetve hátrányos helyzetű települések oktatását kiegészítő normatívákkal támogatja a központi költségvetés.²⁴

A kistépülések oktatása azonban nem egyszerűen csak a mérhető hatékonyság és a helyi kondíciók ellentmondása miatt, azaz finanszírozási okokból problémás. A

23 A Kt. 118. § (9) bekezdése szerint az egyházi közcélú tevékenység anyagi feltételeiről szóló törvényben meghatározott kiegészítő támogatás összegét az átadó helyi önkormányzat az átengedett és saját bevételeiből köteles átutalni a hozzájárulást folyósító szerv részére. E teher alól csak a közoktatási megállapodás megkötését követő harmadik év után mentesülhet az önkormányzat.

24 A 2001-es költségvetési törvényben (a helyi önkormányzatok normatívái között) jelenik meg először „A kistépülések támogatása” című normatíva, amely a 3500 főnél alacsonyabb lakosságú kistépülések közoktatási tanulóinak képzéséhez nyújtott többlettámogatást (a normatíva ezen belül is differenciált telepü-

kistelepülések lakosságának szociális összetétele is jelentős hatással van az oktatásra és minőségére. Más oldalról a kistelepülési iskolák pedagógus gondokkal is küszködnek, itt a legmagasabb a fiatal pedagógusok és a képzés nélküli tanítók aránya.²⁵ Ez a helyzet a tanulói teljesítményekben is megjelenik. A kistelepülési iskolák tanulói a számítástechnika, az olvasás-szövegértés terén különösen, de lényegében minden vizsgált területen kedvezőtlenebb eredményeket mutattak az összehasonlító vizsgálatok során.²⁶

4. táblázat: A 15 éves diákok átlagos teljesítménye településtípusonként Magyarországon és az OECD-országokban (2000)

Településtípus	Magyarország			OECD-országok átlaga		
	Olvasás	Matematika	Természettudomány	Olvasás	Matematika	Természettudomány
Falu, kevesebb mint 3000 lakossal	359	365	371	481	482	480
Város, több mint 1 millió lakossal	484	490	494	510	510	514
Különbség	125	125	118	29	28	34

Forrás: PISA 2000 adatbázis (Mayer József & Szira Judit: Európai Bizottság Befogadás és esélyegyenlőség munkacsoport, Vitaindító www.tpf.hu/download.php?doc_name=tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/eselyegyenloseg/vitairat_szira_mayer.doc)

Újítás a finanszírozásban – előre, vagy visszalépés?

A közoktatás hatékonysági problémái vezettek oda – vagy legalább is ezzel indokolták –, hogy a hazai közoktatás finanszírozás logikáját 2007-ben megváltoztatták.

A változtatás lényege abban foglalható össze, hogy amíg az eddigi finanszírozás a tanulólétszám és a normatívák alapján történt, addig az új finanszírozás egy része (az eddig a főnormatívák által folyósított összeg, azaz a finanszírozás mintegy kétharmad része) a tanulólétszámból és a közoktatási törvény osztálylétszámból valamint oktatói óraterhelésből levezethető teljesítménymutató alapján történik. Voltaképpen pedagógus álláshely alapú finanszírozást vezettek be.

A finanszírozási rendszer átalakítása alapvetően kettős eredménnyel jár. Az egyik, hogy a közoktatási törvényben leírt osztálylétszámok, és oktatói kötelező óraszámok keretei közé szorítsa a fenntartókat a feladatok ellátására. Magyarán annál nagyobb fenntartói támogatásra lesz szükség, minél inkább elmaradnak az osztálylétszámok és a pedagógusok által teljesített óraszámok a közoktatási törvényben rögzítettől. Ez a pénzügyi politika a kevés gyermekkel működő, kis iskolákat fenntartó, amúgy is rossz helyzetben lévő önkormányzatokat sújtotta, hogy zárják

létszámsági lépcsőnként). 2007-től már csak az 1500 fő alatti lakosú kistelepülési tagintézmények ellátottjai illetve tanulói után vehető igénybe. (Megjegyzendő, hogy 2007-től viszont a kistérségi együttműködések kiemelten támogatottak.)

²⁵ Lásd *Kistelepülések kisiskolái*. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése. Budapest, SuliNova Kht. 2006.

²⁶ Lásd pl. *Vári* (1999).



be iskoláikat, vagy adják át az egyházaknak, vagy hozzanak létre iskolafenntartói, vagy kistérségi társulásokat.

A másik eredmény, hogy a közoktatás finanszírozásából 2008-ban a korábbihoz képest mintegy 7 százaléknyi forráskivonás történik.²⁷ Ennek valamivel kevesebb mint felét (kb. 2,2 százalék) okozza a fenti finanszírozási módszerváltozás, a fennmaradó részt a többi kiegészítő normatíva és egyéb feladatok finanszírozásának változása. Ennek következménye, hogy az átlagnál jobb helyzetben lévő önkormányzatok visszavettek a törvényi előírásokon felüli oktatási szolgáltatásokból.

5. táblázat: A közoktatás finanszírozás normatíváinak és mutatóinak változása

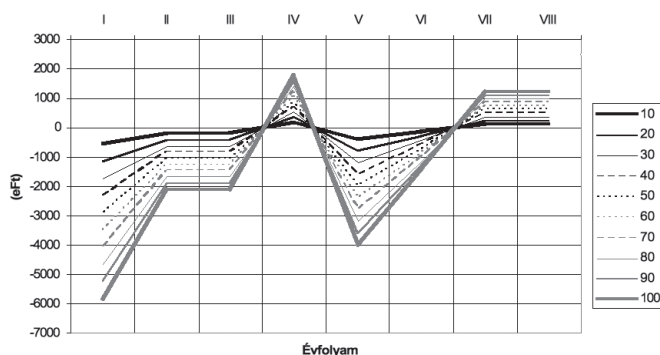
2007. január 1-jétől augusztus 31-éig	2007. szeptember 1-jétől 2008. augusztus 31-éig
Óvodai nevelés: 199 000 forint/fő/év	Alap-hozzájárulás az óvodai neveléshez, az iskolai oktatáshoz, a szakképzés elméleti képzéséhez: 2 550 000 forint/teljesítmény-mutató/év
Iskolai oktatás az 1–4. évfolyamon: 204 000 forint/fő/év	az 1., az 5., a 9. évfolyamok és az első szakképzési évfolyam esetében:
Iskolai oktatás az 5–8. évfolyamon: 212 000 forint/fő/év	$Tm1 = (T / O1) \times Teh$
Iskolai oktatás a 9–13. évfolyamon: 262 000 forint/fő/év	a 2–4., a 6–8., a 10–13. évfolyamok és a második, illetve további szakképzési évfolyamok esetében:
Iskolai szakképzés (szakmai elméleti képzés): 210 000 forint/fő/év	$Tm2 = (T / O2) \times Teh$
	Ahol:
	– $Tm1, Tm2$ = adott évfolyam-csoportra számított teljesítmény-mutató egy tizedesre kerekítve,
	– T = adott évfolyam-csoport összes gyermek/tanulólétszáma egész főre kerekítve,
	– $O1$ = az 1. óvodai nevelési év, továbbá az 1., az 5., a 9. évfolyamok és az első szakképzési évfolyam esetében a Köznevelési törvényben az évfolyam-csoportra meghatározott csoport/osztály átlaglétsszám,
	– $O2$ = a 2–3. óvodai nevelési év, továbbá a 2–4., a 6–8., a 10–13. évfolyamok és a második, illetve további szakképzési évfolyamok esetében a törvényben az évfolyam-csoportra meghatározott – a Kiegészítő szabályok szerinti – csoport/osztály átlaglétsszám,
	– Teh = tanítási együttható (két tizedesre kerekítve), azaz
	– a Köznevelési törvényben az évfolyam-csoportra meghatározott heti óvodai nevelési, illetve heti tanulói foglalkoztatási időkeretre épülő elismert időkeret (tanórában), és
	– a Köznevelési törvényben meghatározott pedagógus heti kötelező óraszám hányadosa,
	– korrigálva az intézménytípus-együtthatóval.

A kiegészítő normatívák rendszere kisebb módosításokkal változatlan maradt

Bármilyen is volt az új finanszírozás alkotóinak célja – ha volt egyáltalán valamilyen cél a forráskivonáson kívül –, az eredménye az lett, hogy az első osztályok és az ötödik osztályok támogatása lényegesen alacsonyabb lett, mint korábban volt, a negyedik, a hetedik és a nyolcadik pedig magasabb.

²⁷ Köszönettel tartozom Stark Antalnak, aki számításait rendelkezésemre bocsátotta. Saját – csak az általános iskolára vonatkozó – számításaim alapján a finanszírozási rendszer változásának kihatása mintegy 2,5 százalék csökkenést jelent.

8. ábra: Adott évfolyamlétszámok esetében az adott évfolyamok képzésének az új és a régi finanszírozás szerinti támogatáskülönbsége



Forrás: Saját számítás.

Az, hogy ez a változtatás aligha segít a közoktatás finanszírozási problémáin az nyilvánvaló. Ugyanakkor beleilleszkedik a közoktatás finanszírozás azon változtatásainak sorába, amely – az egyébként államháztartási szempontból indokolható – forráskivonás kizárólagos érvényesítését helyezte előtérbe, s (idő, és adatok hiányában) nem volt képes, s talán nem is akarta a közoktatás differenciáltságából adódó sajátosságait érdemben figyelembe venni.

Befejezésül

A rendszerváltás közoktatással kapcsolatos oktatáspolitikai hirdetett értékeit a következőkben lehet összefoglalni:

- autonóm pedagógus közösség – mint a szakmai tartalom meghatározója;
- önkormányzati feladat – mint a feltétel-biztosítás alapja;
- pluralizmus – mint a sokszínű polgári értékek biztosítása;
- központi szakpolitika – mint a játéktér és a működés szabályozója, és mint a szakmai támogatás működtetője.

Miért bizonytalanodott el a kezdeti konstrukció? Nem elegendő magyarázat a decentralizáció. A települési önkormányzatok száma ugyan valóban nagy, s az is látszik, hogy ahelyett, hogy csökkenne, inkább növekszik.²⁸ A kezdeti elképzeléseket több, jórészt ágazaton kívüli ellentmondásos folyamat kezdte ki.

Az egyik az államháztartás politika bizonytalansága. A választók megnyerésére, megvásárlására való törekvés következtében a közkiadások növekednek, s mindig vissza-visszatér a „koraszülött jóléti állam” gyakorlata, amelyet mindig periodikusan megszorítások követnek. Ez az, ami az oktatásban (is) hullámzó finanszírozást eredményez.

²⁸ A települési és megyei önkormányzatok együttes száma 1990-ben 3112 volt, 1995-ben 3167, 2000-ben 3177, 2005-ben 3187 (Forrás: Tizenöt év a magyar demokrácia szolgálatában. Önkormányzati tükrök 1990–2005. BM).



Egy másik magyarázat az önkormányzatok vagyoni polarizálódásában, és a fenti elmentmondásos államháztartási politikából adódó forrásbizonytalanságban keresendő. Az önkormányzati finanszírozás stabilitásának hiányáról, amihez az önkormányzati feladatrendszer nem ritka változása (minduntalan források nélküli bővülése) társult. Mindennek következménye a stabil és tervezhető gazdálkodási tér hiánya.

Kialakult az egyházi humántevékenység finanszírozásának rendszeridegen, szektorsemlegességet sértő megoldása, amely főleg a kedvezőtlen gazdasági helyzetű önkormányzatok számára mintegy menekülési lehetőséget is kínál.

Az ágazaton belüli okok között kiemelendő a kúszó, szervezeti érdeken alapuló központosító attitűd, amely a szabad választásokon legitimált önkormányzatokon a hozzáértést kéri számon. Végül, de korántsem utolsó sorban fontos elem a rendkívül erős olykor populistá jobb- és baloldali politikai, társadalmi nyomás az oktatásirányítási voluntarizmusra. Ezt a hangulatot erősíti az a tény, hogy a magyar oktatásügy mindig is centralizált volt, régen kihunytak az önkormányzatiság hagyományai. A problémák megoldását, nem önmaguktól, a helyi társadalomtól, hanem a központban lévő kormányzótól, az államtól várják el. E régi, a bukott szocialista rendszer működési elvének átörökítésében mind a politikusok, mind a bürokráták sokat tesznek. Ebből is származik a központi kormányzat cselekvési kényszere, és az, hogy a rendszerváltást követően mindmáig nem alakult ki a közigazgatás és a politika felelősségen, elszámoltathatóságon alapuló professzionalizmusa.

45 év kommunizmus alatt az eszmék tisztázódása és szerves fejlődése mindvégig szünetelt. Így a rendszerváltás után egyszerre, s maguknak azonos helyet követelve jöttek elő a fejlett világban már régen elfelejtett, túlhaladott eszmék, és az új, korszerű nézetek. Teljesen nyilvánvaló, hogy az oktatáspolitikai fejlődésében (sem) nem lehet átugrani a máshol már meghaladott korszakokat, nézeteket, csak azért, mert máshol (a fejlett világban) már megvívták azokat a harcokat, amik itt folynak, s már kiderült egyes itt és most divatos eszmékről, hogy ott túllépett rajtuk az idő.

Mérleget megvonva, a sok elmarasztaló ítélet ellenére mondható, hogy a rendszerváltás oktatáspolitikája nem bukott meg, csak kissé lassan halad a megvalósítása, mert az időközben feléledt – máshol túlhaladott – nézetek és antidemokratikus mozzanatok legyűrése némileg hátráltatja a megvalósulást.

POLÓNYI ISTVÁN

IRODALOM

- CSÍK RITA & MILLEI ILONA (2009) Egységes tantervvel dolgozó állami iskolákat szervezne 2010-től az oktatási miniszter. *Népszava*, 02. 23.
- Demográfiai évkönyv, 2007 (2008) Budapest, KSH.
- FAZEKAS KÁROLY, KÖLLŐ JÁNOS & VARGA JÚLIA (eds) (2008) *Zöld könyv. A magyar közoktatás megújításáért*. Budapest, ECOSTAT.
- HERMAN (et al) (2006) *Kistelepülések kisiskolái. Az Oktatáspolitikai Elemzések Központja nyilvános közpolitikai elemzése*. Budapest, SuliNova Kht. (<http://www.sulinova.hu/cikk.php?cid=2161>)
- HUSZ ILDIKÓ (2006) Iskolázottság és a gyermekvállalás időzítése. *Demográfia*, No. 1.
- Jelentés az általános iskolai oktatás minőségének javítását szolgáló intézkedések ellenőrzé-

- sének tapasztalatairól (2002) június. Budapest, Állami Számvevőszék.
- KORNAI JÁNOS (1994) A legfontosabb a tartós növekedés. *Népszabadság*, 08. 29., 30., 31., 09. 1., 2.
- LUKÁCS PÉTER & VÁRHEGYI GYÖRGY (eds) (1989) *Csak reformot ne...* Budapest, Educatio Kiadó.
- Magyar statisztikai évkönyv 2005 (2006) Budapest, KSH.
- MAYER JÓZSEF & SZIRA JUDIT (2008) Európai Bizottság Befogadás és esélyegyenlőség munkacsoport. Vitaindító www.tpf.hu/download.php?doc_name=tudaskozpont/Oktataseskepzes2010/eselyegyenloseg/vitairat_szira_mayer.doc
- MIHÁLYI PÉTER (2008) *Miért beteg a magyar gazdaság? Diagnózis és terápia.* Budapest, HVG Könyvek.
- NAGY ANDRÁS (2001) Az intézmények átalakulása és a fejlett gazdaságok utolérése. *Közgazdasági Szemle*, november.
- Oktatásstatisztikai évkönyv 2007/2008 (2008) Budapest, OKM.
- POLÓNYI ISTVÁN (2004a) Alternatív iskolák finanszírozása. *Educatio*, No. 1.
- POLÓNYI ISTVÁN (2004b) Oktatás alfejezet. In: GLATZ FERENC (ed) *Magyar Tudománytár.* Palánkai Tibor (ed) *Gazdaság.* Budapest, MTA Társadalomkutató Központ-Kossuth Kiadó. pp. 317–329.
- POLÓNYI ISTVÁN (2005) Az egyházi közoktatás néhány oktatásgazdasági sajátossága. *Educatio*, No. 3.
- POLÓNYI ISTVÁN (2007) A közoktatás finanszírozása – gondok és változások. *Pedagógiai Műhely*, No. 1.
- POLÓNYI ISTVÁN & TIMÁR JÁNOS (2006) *Oktatáspolitikai és demográfia.* Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet. (Kutatás közben, 274.)
- SÁSKA GÉZA (1991) Állami helyett önkormányzati iskolák. *Info-társadalomtudomány*, No. 18.
- SÁSKA GÉZA (2002) The Age of Autonomy. *European Education*, No. 4.
- STARK ANTAL (2007) Nemzetgazdaságunk és államháztartásunk a rendszerváltás után. Kézirat 2007.
- Statisztikai tájékoztató, Oktatási Évkönyv (1995 és 1998) Budapest, OM.
- VÁRI PÉTER (et al) (2001) A PISA 2000 vizsgálatról. *Új Pedagógiai Szemle*, No. 12.